



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.29
21 de enero de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Quinto período de sesiones
7 a 25 de abril de 1997

Progreso general alcanzado desde la celebración de la Conferencia
de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Informe del Secretario General

Adición

Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales*

(Capítulo 39 del Programa 21)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1	3
I. SELECCIÓN DE LOS OBJETIVOS FUNDAMENTALES	2	3
II. ANÁLISIS DE LOS LOGROS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES AL RESPECTO	3 - 6	3
III. CAMBIOS Y ACONTECIMIENTOS PROMETEDORES	7 - 15	6

* El informe fue preparado por el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible, entidad encargada del capítulo 39 del Programa 21, de conformidad con los arreglos convenidos por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. El informe es resultado de consultas e intercambio de información entre organismos de las Naciones Unidas, organizaciones nacionales e internacionales, organismos gubernamentales interesados y diversas otras instituciones, particulares y representantes de grupos importantes.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. EXPECTATIVAS POR CUMPLIR	16 - 24	9
V. TENDENCIAS Y NUEVAS PRIORIDADES	25 - 31	11

Recuadros

1. Convenio de Ramsar y Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural		4
2. Convención sobre Seguridad Nuclear y Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)		5
3. Código Deontológico para el Comercio Internacional de Productos Químicos		6
4. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático		7
5. Responsabilidades comunes pero diferenciadas: Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Acuerdo sobre poblaciones de peces		8
6. Coordinación entre convenciones y convenios		9
7. Plan estratégico del Convenio de Ramsar		13

INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se examinan los progresos realizados con miras al cumplimiento de los objetivos establecidos en el capítulo 39 del Programa 21 (Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales)¹, teniendo en cuenta las decisiones adoptadas sobre esta cuestión por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en sus períodos de sesiones segundo y cuarto, celebrados en 1994 y 1996, respectivamente. El informe se centra en tres acontecimientos principales relacionados con los instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales, que son componente importante del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible, posteriores a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992. Se ha preparado un informe separado (véase el documento E/CN.17/1997/8) sobre la aplicación y puesta en práctica de los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo².

I. SELECCIÓN DE LOS OBJETIVOS FUNDAMENTALES

2. Más adelante se analizan tres objetivos fundamentales: El primero de ellos es el desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible mediante, entre otras cosas, la elaboración de tratados, sobre todo de carácter universal (cap. 39, párrs. 1 a) y f), 2, 3 b) y 5). El segundo es el reconocimiento de la situación especial de los países en desarrollo, mediante, entre otras cosas, una participación efectiva en la negociación de instrumentos internacionales sobre desarrollo sostenible, el fomento de la capacidad y la asistencia financiera (cap. 39, párrs. 1 c) y d), 3 a), c) y e) y 9). El tercer objetivo es la coordinación y cooperación en la aplicación de acuerdos internacionales en la esfera del desarrollo sostenible, incluida la cooperación entre las secretarías de las convenciones pertinentes, en el contexto de los procedimientos permitidos por sus respectivas conferencias de las partes (cap. 39, párrs. 1 b) y 3 d), f) y g).

II. ANÁLISIS DE LOS LOGROS Y PRESENTACIÓN DE INFORMES AL RESPECTO

Desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible

3. Desde que el concepto de desarrollo sostenible fue promovido en el informe Brundtland de 1987³ y más tarde desarrollado en el Programa 21 y la Declaración de Río, se ha intentado en varias ocasiones entender su significado en el contexto del derecho internacional. Cada vez se reconoce más que la integración y la interrelación son esenciales para el desarrollo sostenible. Representan el tema subyacente de la Declaración de Río y el Programa 21 y, en consecuencia, del desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible. Ambos conceptos ponen de manifiesto conjuntamente la interdependencia entre las cuestiones sociales, económicas, ambientales, institucionales y de derechos humanos que definen el desarrollo sostenible. La idea de integración implícita en el derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible puede llevar a la introducción de una coherencia conceptual en las esferas más tradicionales y segregadas del derecho internacional; al mismo tiempo, los conceptos y requisitos del desarrollo sostenible pueden influir también en esas esferas y transformarlas. El concepto de desarrollo sostenible encierra el potencial

requerido para establecer una estructura de medidas y acciones armonizadas y coherentes en el plano nacional. El derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible puede contribuir también al logro de una mayor coherencia y complementariedad entre las leyes, las políticas y las medidas en los planos internacional y nacional (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Convenio de Ramsar y Convención para la protección
del patrimonio mundial, cultural y natural

Como ejemplo del desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible están los progresos logrados en el contexto del Convenio de Ramsar sobre las marismas de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas. Este Convenio, que entró en vigor en 1975, en un principio se centró exclusivamente en la preservación de las marismas como hábitat de aves acuáticas, pero a lo largo de los años se ha ampliado considerablemente en reconocimiento de la importancia que revisten las marismas por su diversidad biológica y sus demás funciones ecológicas y ambientales. Se ha reconocido que, para que se pueda aplicar satisfactoriamente el Convenio de Ramsar, se habrán de conciliar los imperativos simultáneos del desarrollo económico y la protección ambiental. Los Estados deben cobrar conciencia de la importancia de la preservación de las marismas y estar informados sobre nuevos medios que permitan que avance el desarrollo sin que por ello queden destruidas las marismas.

Otro ejemplo lo constituye la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, en la que se señala, no sólo que "el patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción", sino también que dicho patrimonio lo comparte toda la humanidad. El Fondo del patrimonio mundial proporciona un mecanismo para proteger los lugares de destacado valor universal reconociendo la situación especial de los países en desarrollo. En los últimos años, la aplicación de la Convención ha demostrado el reconocimiento de las poblaciones autóctonas y los sistemas tradicionales de uso del suelo, sobre todo mediante la inclusión de paisajes culturales en la Lista del Patrimonio Mundial.

4. Desde que se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo han entrado en vigor algunos acuerdos internacionales muy importantes en la esfera del desarrollo sostenible y se han negociado nuevos instrumentos tanto a escala regional como mundial. El propósito de dichos acuerdos e instrumentos es integrar las cuestiones ambientales y de desarrollo en lugar de adoptar enfoques sectoriales más tradicionales. Existen también acuerdos que, aunque se centran en otras esferas, como el comercio, tienen en cuenta aspectos del desarrollo sostenible (véase el recuadro 2). Además, ha cambiado el estado de numerosos instrumentos jurídicos internacionales al incorporarse a ellos nuevos signatarios, nuevas ratificaciones, nuevas partes, nuevos protocolos, enmiendas y decisiones pertinentes de su conferencia de las partes.

5. Los dos tratados que se abrieron a la firma en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, es decir, el Convenio sobre la Diversidad Biológica⁴ y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁵, entraron en vigor con una rapidez sin precedentes y recibiendo amplia aceptación. El Convenio sobre la Diversidad Biológica fue aprobado el 5 de julio de 1992 y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. A mediados de diciembre de 1996 había 165 partes en el Convenio.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático fue aprobada el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. A mediados de diciembre de 1996 había 164 partes en la Convención. Ambos tratados asumen y desarrollan el concepto de desarrollo sostenible al incluir expresamente los conceptos de equidad, interés común de la humanidad y responsabilidades comunes pero diferenciadas, entre otros. Sus elementos sustantivos incorporan obligaciones relacionadas, entre otras cosas, con el reparto de las cargas, la financiación, la transferencia de tecnología y las estrategias concertadas, que dan aplicación concreta al concepto de desarrollo sostenible.

Recuadro 2

Convención sobre Seguridad Nuclear y Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)

En el párrafo 7 del capítulo 39 del Programa 21 se dice que se deberían hacer esfuerzos por concluir las negociaciones en curso en relación con una convención sobre seguridad nuclear en el marco del Organismo Internacional de Energía Atómica. La Convención sobre Seguridad Nuclear fue abierta a la firma en septiembre de 1994 y entró en vigor el 24 de octubre de 1996. Se trata del primer instrumento jurídico que se ocupa directamente de la cuestión de la seguridad de las centrales nucleares en todo el mundo. Prevé, entre otras cosas, la presentación de informes sobre seguridad por los Estados interesados, que serán examinados en reuniones de examen entre iguales que se celebrarán a intervalos periódicos. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y sus dos acuerdos laterales sobre el medio ambiente y el trabajo (el acuerdo sobre cooperación ambiental en América del Norte y el acuerdo sobre cooperación laboral en América del Norte) constituyen un ejemplo de instrumento regional que trata de integrar los componentes sociales y económicos.

6. Además de los instrumentos o mecanismos vinculantes, el derecho consuetudinario y las actas de las organizaciones internacionales son importantes para el desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible. También se han promovido nuevos pactos, normas internacionales, códigos de conducta y directrices relacionados con el desarrollo sostenible que reflejan asimismo la tendencia hacia la integración de los problemas ambientales y los relativos al desarrollo (véase el recuadro 3). Cada vez se reconoce más la importancia de la participación de las instituciones financieras internacionales, el mundo empresarial y la industria en esta esfera.

Recuadro 3

Código Deontológico para el Comercio Internacional
de Productos Químicos

La elaboración del Código Deontológico para el Comercio Internacional de Productos Químicos: principios y directrices para la industria y otras partes del sector privado a fin de aumentar la seguridad de los productos químicos (Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 1994), iniciada por el PNUMA, que incluye principios y directrices para la industria y otras partes del sector privado a fin de aumentar la seguridad de los productos químicos, indica que el sector privado es cada vez sea más consciente de la necesidad de promover la elaboración de normas internacionales para la protección del medio ambiente y observarlas voluntariamente.

III. CAMBIOS Y ACONTECIMIENTOS PROMETEDORES

Desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible

7. Se viene prestando cada vez más atención a la selección y elaboración de conceptos y principios de derecho internacional relacionados con el desarrollo sostenible, basados en los principios de la Declaración de Río. Esto podría tener consecuencias prácticas, por ejemplo, en lo que se refiere a facilitar y estimular la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos, así como a la aplicación, interpretación y armonización de los instrumentos existentes. En las legislaciones nacionales también se reflejan cada vez más los principios de la Declaración de Río.

8. Otro ejemplo de cambio prometedor en el desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible es la conciencia cada vez mayor que existe de la necesidad de la eficacia, como pone de manifiesto el creciente interés en las cuestiones relacionadas con la aplicación, el cumplimiento y la prevención y el arreglo de controversias (véase el recuadro 4). En el párrafo 10 del capítulo 39 del Programa 21 se pide que se sigan estudiando las modalidades para la prevención y el arreglo de controversias. En múltiples foros internacionales se están examinando las diversas iniciativas emprendidas en esta esfera, en particular relativas a procedimientos y mecanismos a la prevención de controversias, incluido el arbitraje, y para la elaboración de procedimientos consultivos multilaterales transparentes y no polémicos.

Recuadro 4

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Los tratados recientes proporcionan a las partes diversas opciones para fomentar la ejecución y su arreglo de controversias. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático cuenta con un Órgano Subsidiario de Ejecución para ayudar a las Partes en su ejecución eficaz de la Convención, y prevé el arreglo de controversias mediante la negociación o cualesquier otro medios pacíficos preferidos por las Partes, la remisión a la Corte Internacional de Justicia, o a arbitraje o conciliación. En estos momentos se está analizando también la posibilidad de establecer un proceso consultivo multilateral. En fecha posterior se dará a conocer su forma, contenido y naturaleza exactos.

Reconocimiento de la situación especial de los países en desarrollo

9. El principio 6 de la Declaración de Río proclama que se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables, desde el punto de vista ambiental. Esta idea, también incorporada en muy diversos instrumentos jurídicos internacionales, en especial los negociados durante o después de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, refleja la interdependencia entre los países en su lucha por lograr el desarrollo sostenible.

10. La categoría de Estados con economías en transición entró en los debates internacionales cuando ya había comenzado la labor preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Con todo, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se reconocieron los problemas económicos y ambientales concretos de esos países y, posteriormente, algunos instrumentos jurídicos incluyeron disposiciones especiales para los países con economías en transición.

11. Los Estados con economías en transición participan activamente en la elaboración y ejecución de convenciones y convenios regionales y protocolos conexos en la esfera de la contaminación atmosférica, la ordenación de las aguas, los accidentes industriales, la evaluación de los efectos en el medio ambiente y la participación de la población. Esos instrumentos, administrados por la Comisión Económica para Europa (CEPE), están desempeñando un importante papel en la integración de esos países en un espacio económico y jurídico paneuropeo.

12. Los mecanismos e instrumentos jurídicos internacionales más recientes en la esfera del desarrollo sostenible tienen en cuenta la situación concreta de los países en desarrollo y sus responsabilidades diferenciadas (véase el recuadro 5). Apoyan la prestación de asistencia, incluso, por ejemplo, el financiamiento para la participación en la negociación de instrumentos jurídicos internacionales así como en reuniones de los órganos creados en virtud de tratados después de su firma y ratificación. Esos tratados suelen contemplar la transferencia de tecnología y la cooperación en la materia, recursos financieros y la creación o designación de un mecanismo financiero para el cumplimiento del tratado. Por otra parte, los países en desarrollo reciben, en algunos casos,

asistencia financiera para participar en reuniones y seminarios relacionados con instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales, organizados por organizaciones internacionales, gobiernos y organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Recuadro 5

Responsabilidades comunes pero diferenciadas: Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y Acuerdo de 1995 sobre poblaciones de peces

El concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas está, por ejemplo, consagrado en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que estipula que el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los países en desarrollo depende del cumplimiento eficaz por parte de los países desarrollados de sus compromisos de proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales, así como transferencia de tecnología y acceso a ésta en los términos más favorables y justos.

El concepto de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y de capacidad respectiva, figura en el principio 1 del artículo 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a fin de orientar a las Partes en la ejecución de la Convención sobre el Cambio Climático. La Convención reconoce la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo y luego estructura los deberes y obligaciones correspondientes que deberán asumir los Estados Partes.

Otro ejemplo de esos conceptos figura en el Acuerdo de 1995 sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativos a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios (documento A/50/550, anexo I). Su parte VII trata de las necesidades de los Estados en desarrollo en relación con la conservación y ordenación de las poblaciones de peces correspondientes, y profundiza en los fines de la cooperación y en las formas que debe adoptar, como la creación de empresas mixtas. El Acuerdo contempla el establecimiento de fondos especiales con el objeto de asistir a los Estados en desarrollo en la aplicación del Acuerdo.

13. Otra forma de reconocer la situación especial de los países en desarrollo sería, por ejemplo, ajustar los calendarios de ejecución. Se han ideado nuevas técnicas como, por ejemplo, facilitar fondos "compensatorios" a los países en desarrollo a fin de que puedan sufragar algunos costos incrementales que acarrea el cumplimiento de sus obligaciones. Esto, a su vez, ha conducido a la creación de nuevos arreglos de financiación en instituciones existentes, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

Coordinación y cooperación para la ejecución de arreglos internacionales en la esfera del desarrollo sostenible

14. Entre los convenios y convenciones relacionados con el desarrollo sostenible pueden distinguirse dos tipos de cooperación. Uno entraña la coordinación a nivel administrativo, que se examinará en la sección que trata sobre las expectativas por cumplir, y el otro, la coordinación de cuestiones sustantivas (que se examina a continuación).

15. En el último decenio ha habido una creciente proliferación de tratados ambientales bilaterales, regionales y mundiales. En otros ámbitos del derecho, como el de los derechos humanos, el derecho laboral y el derecho mercantil, también han proliferado los instrumentos jurídicos internacionales. En el marco general del desarrollo sostenible, los objetivos de muchos de esos instrumentos están relacionados y, en algunos casos, son interdependientes o se duplican. Lo mismo sucede con las actividades que deben realizar respectivamente para su aplicación. La propensión a coordinar algunas de las cuestiones sustantivas, como las relacionadas con los productos químicos y la diversidad biológica, debería fomentar una metodología más congruente, efectiva y eficiente. En el contexto de los procedimientos permitidos por las respectivas conferencias de las partes debería mantenerse la cooperación entre las secretarías de las convenciones y convenios pertinentes (véase el recuadro 6).

Recuadro 6

Coordinación entre convenciones y convenios

Uno de los propósitos originales del Convenio sobre la Diversidad Biológica era explicarse la infinidad de acuerdos internacionales sobre conservación biológica creados en los dos últimos decenios. En la segunda reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio (1995), la Conferencia de las Partes pidió a la Secretaría Ejecutiva de la secretaría del Convenio que coordinara con otras secretarías relacionadas con la diversidad biológica, con miras a examinar la forma en que esos convenios y otros instrumentos jurídicos internacionales podían contribuir a cumplir los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica (véase el documento A/51/312, anexo, anexo II, decisión II/13). Esa coordinación, una vez concertada, también podría coadyuvar a fortalecer la cooperación institucional entre las organizaciones relacionadas con la diversidad biológica.

En 1996, la Secretaría Ejecutiva del Convenio sobre la Diversidad Biológica firmó un Memorando de Cooperación con las secretarías del Convenio de Ramsar, la Convención sobre la conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres y la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres.

La Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, aprobada en junio de 1994, es otro ejemplo que ilustra el reconocimiento de la necesidad de coordinación. La Convención destaca la necesidad de dar una respuesta integrada e intersectorial al problema de la degradación de la tierra. Su artículo 8 se refiere a la necesidad de coordinar con otros convenios y convenciones, en particular con la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

IV. EXPECTATIVAS POR CUMPLIR

Desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible

16. El desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible se ha fomentado gracias a la negociación de nuevos instrumentos integrados, y a la adopción y ejecución de otros. Al nivel nacional, la aplicación de tratados internacionales en la esfera del desarrollo sostenible mediante legislaciones nacionales sigue siendo fragmentada. Es preciso seguir desarrollando estrategias integradas y de participación. La falta de recursos

financieros seguros, constantes y predecibles, la insuficiencia de recursos humanos y de capacidad institucional y el poco acceso a tecnologías podría obstaculizar la aplicación y el cumplimiento de los instrumentos jurídicos internacionales. También se considera que el ritmo sin precedentes al que se están adoptando nuevos instrumentos jurídicos internacionales sobrepasa la capacidad (de, en particular, algunos países en desarrollo) de aplicar esos instrumentos.

17. No se ha logrado un cumplimiento cabal de los tratados internacionales en la esfera del desarrollo sostenible. Entre los factores que contribuyen a esta deficiencia cabe mencionar la falta de voluntad política, la carencia de medios financieros suficientes, la falta de una comprensión plena de las obligaciones precisas del instrumento, y el apretado cronograma de muchas negociaciones, que podría dar pie a múltiples interpretaciones del texto acordado, lo que a su vez podría suscitar discrepancias. En esos casos, sería conveniente que al momento de la ratificación se elaboraran planes nacionales de cumplimiento, donde figuren términos de referencia concretos y medibles que incluyan la necesidad de asistencia técnica o financiera.

18. Todas las consecuencias, incluida la necesidad de recursos técnicos y financieros, tal vez no se conozca hasta después de negociado y firmado el instrumento. Los obstáculos al cumplimiento no siempre se prevén plenamente desde el inicio del proceso de negociación.

19. Otra limitación que provoca un aprovechamiento inadecuado de los fondos podría estar dada por la falta de coordinación al nivel nacional de los Estados, entre los países desarrollados y en desarrollo, entre el nivel nacional y el nivel local y entre los propios ministerios. El conflicto de responsabilidades, las responsabilidades indistintas y la vaguedad acerca de la fuente, los objetivos y el volumen de obligaciones financieras podrían obstaculizar la ejecución y el cumplimiento.

Reconocimiento de la situación especial de los países en desarrollo

20. Aunque la asistencia técnica y financiera ha fomentado la participación de los países en desarrollo en las negociaciones y la ejecución de acuerdos internacionales, ese apoyo no basta, en particular dada la complejidad de los instrumentos integrados que exigen mayor experiencia en muy diversas esferas. Si bien se está prestando asistencia para el fomento de la capacidad, se requiere mucho más apoyo.

21. Suele considerarse que los fondos destinados a la asistencia son insuficientes, por lo que se estimula la búsqueda de fuentes adicionales de recursos financieros, incluida la movilización de financiación por parte del sector privado. La disponibilidad de nuevos fondos o la reposición correcta de los fondos existentes es motivo de gran preocupación. Por ejemplo, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental han informado que varios países de su región han manifestado grandes preocupaciones con respecto a los problemas que encaran para la aplicación y el cumplimiento de las convenciones y convenios debido a la carga administrativa que ello supone y a la falta de capacidad técnica e institucional y de recursos financieros.

Coordinación y cooperación para la ejecución de acuerdos internacionales

22. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su segundo período de sesiones, destacó la necesidad de la coordinación y de arreglos estructurales más eficientes entre las secretarías de las convenciones y convenios relacionados con el desarrollo sostenible. En su cuarto período de sesiones, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible reconoció la necesidad de consolidar e integrar los procedimientos y de cooperar entre las secretarías de los diferentes convenios y convenciones a tal fin.

23. Tanto el PNUMA como la CEPE han logrado fortalecer la coordinación entre las convenciones y convenios que administra cada cual. Sin embargo, en términos generales, no se ha materializado la tendencia inicial hacia la coordinación administrativa de los arreglos internacionales en la esfera del desarrollo sostenible; algunas secretarías de convenciones y convenios, que en un momento se encontraban bajo el mismo techo, ahora han sido dispersadas hacia diferentes países y continentes como resultado de decisiones políticas adoptadas por las respectivas conferencias de las partes. El hecho de que la coordinación y la cooperación no se hayan desarrollado cabalmente se debe, entre otras cosas, a los objetivos concretos de los diversos convenios y convenciones, la diferencia en cuanto al número de miembros, el que representantes de diversos ministerios u otros órganos de cada país participen en las actividades de los convenios y convenciones, y el que las secretarías estén administradas por diferentes instituciones.

24. Muchos Estados consideran prioritario armonizar o simplificar los requisitos para la presentación de informes de conformidad con las diversas convenciones o convenios. Es necesario que la ejecución de las actividades emprendidas por diversos convenios y convenciones se apoyen mutuamente, se evite la innecesaria duplicación de actividades, y se aumente la coordinación entre los programas de trabajo respectivos. En más de un instrumento jurídico internacional se abordan de manera diferente temas como los derechos de propiedad intelectual, pesquería, comercio en materia de productos químicos y desechos, y arreglos financieros, entre otros, y requieren una mayor cooperación y coordinación.

V. TENDENCIAS Y NUEVAS PRIORIDADES

25. Cada vez se reconoce más la importancia de la participación de las organizaciones no gubernamentales, otras entidades no estatales y la población en general (véase el recuadro 7), ya que señalan a la atención de las autoridades nacionales cuestiones que son motivo de preocupación; movilizan al público y lo informan; e incluyen cuestiones nuevas e interesantes en el programa internacional. Una importante cuestión que hay que atender durante las etapas preparatorias de toda conferencia internacional es la relación entre los Estados y las organizaciones no gubernamentales. Las organizaciones no gubernamentales y los representantes estatales se han podido reunir para examinar enfoques y preocupaciones comunes y para llegar a un acuerdo básico al respecto. El seguimiento de esos acuerdos incluye políticas establecidas al nivel estatal, y las entidades no estatales, incluidas las comunidades locales, consideran cada vez más importante participar activamente en el cumplimiento y la ejecución a nivel nacional. Las instituciones financieras internacionales

constituyen otro ejemplo de participación significativa, ya que podrían ofrecer incentivos estatales para cumplir los acuerdos, y están en condiciones de exigir el cumplimiento como condición para la prestación de asistencia. Asimismo, pueden ayudar a fomentar la capacidad y lograr la participación de las comunidades en la ejecución de los acuerdos.

26. Las entidades no estatales se hacen sentir en el proceso de toma de decisiones a nivel intergubernamental. Por ejemplo, los aportes de la comunidad científica relativo a los vínculos naturales entre los ecosistemas y entre el medio ambiente y la actividad económica, han permitido incluir como tema de debate jurídico a nivel internacional cuestiones tan importantes como la capa de ozono, el cambio climático y la diversidad biológica.

27. No se está aprovechando la posibilidad de que las entidades no estatales ayuden a cumplir las obligaciones contraídas en virtud de tratados. Otras entidades no estatales, especialmente la industria y las organizaciones no gubernamentales y no lucrativas, tienen intereses cada vez mayores en el diálogo sobre el desarrollo sostenible y pueden señalar a la atención de las autoridades nacionales e internacionales cuestiones de interés así como movilizar al público y a la comunidad científica y brindarles información. Las organizaciones intergubernamentales y las autoridades locales, entre otras, desempeñan una importante función en la ejecución de acuerdos internacionales y están tratando de desempeñar un papel más activo en los procesos de negociación. A la CEPE se le ha confiado la elaboración de una convención sobre el acceso a información sobre cuestiones ambientales y la participación del público en la toma de decisiones sobre cuestiones ecológicas.

28. Ahora se hace más hincapié en la ejecución y el cumplimiento eficaz de los acuerdos existentes que en la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos internacionales. Ante la proliferación de instrumentos jurídicos internacionales relacionados con el desarrollo sostenible durante los últimos años, hay preocupación con respecto a que los compromisos contraídos sean superiores a la capacidad de los países para ejecutarlos y cumplirlos. En ese sentido se observa una clara propensión a elaborar instrumentos no vinculantes, como códigos y orientaciones, por ejemplo, las 14.000 normas de la Organización Internacional de Normalización.

29. A esto se suma la función cambiante de las secretarías de los instrumentos jurídicos internacionales. Mediante una cooperación más estrecha con los Estados de ejecución podría mejorar la ejecución y lograrse avances. Sería conveniente que las secretarías centraran su atención en mantener y aumentar el apoyo de esos Estados.

Recuadro 7

Plan estratégico del Convenio de Ramsar

En la reunión de las Partes Contratantes en el Convenio de Ramsar, celebrada en marzo de 1996, se aprobó un plan estratégico general para el período de 1997 al año 2002, que persigue dos fines principales: fomentar la ejecución del tratado y sus múltiples directrices aprobadas a lo largo de los años y lograr la participación de la mayor cantidad de entidades posibles en su ejecución, desde personal gubernamental hasta organizaciones no gubernamentales y comunidades locales.

30. La comprensión cada vez mayor de la interdependencia mundial en muchos aspectos incluye la percepción de que el derecho internacional tiene que cambiar su rumbo hacia la integración y la interacción entre sus diversas ramas. Por ejemplo, puede considerarse una nueva prioridad la interacción entre las diversas ramas del derecho internacional, como el derecho ambiental y el derecho mercantil y las normas mercantiles y laborales, así como el derecho ambiental y los derechos humanos. Cada vez se recurre más a instrumentos económicos y a otros incentivos para ampliar la participación en los instrumentos jurídicos pertinentes y aumentar el nivel de cumplimiento; se intenta constantemente armonizar los regímenes ecológico y mercantil; y proliferar las responsabilidades diferenciadas. Toda estrategia de desarrollo sostenible en el derecho internacional debería incluir, como elemento básico, un enfoque integrado de equidad entre generaciones a fin de promover el concepto de continuidad y de interés mundial en lugar de nociones de fronteras, negociaciones e intereses nacionales.

31. Los instrumentos jurídicos internacionales orientados al medio ambiente se cimentan cada vez más en los descubrimientos científicos. Diversos instrumentos jurídicos internacionales han creado órganos científicos y/o técnicos y se les ha exigido basarse en la labor de una comunidad científica más amplia, incluidos otros foros intergubernamentales, y que integren sus conocimientos especializados de modo que permita regir la política de sus respectivos órganos creados en virtud de convenciones o convenios.

Notas

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.

² *Ibíd.*, anexo I.

³ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Nuestro futuro común (Oxford and New York, Oxford University Press, 1987).

⁴ Véase, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Convenio sobre la Diversidad Biológica (Centro de Actividades del Programa de Derecho e Instituciones relacionadas con el Medio Ambiente), junio de 1992.

⁵ A/AC.237/18 (Parte II)/Add.1 y Corr.1, anexo I.